

既存の民間賃貸住宅を活用する借り上げ仮設住宅

独立行政法人建築研究所 住宅・都市研究グループ 米野 史健

1. はじめに

応急仮設住宅は、居住する住家がない被災者のうち自らの資力では住宅を確保出来ない者に対し、簡単な住宅を仮設し一時的な居住の安定を図るものである。東日本大震災においては、新規に建設されるプレハブ等の応急仮設住宅、公営住宅等の空き家の提供のほかに、借り上げ仮設住宅またはみなし仮設住宅と称される、既存の民間賃貸住宅を借り上げて応急仮設住宅として取り扱う対応もなされている。

これらの応急的住まいについて、2月中旬時点での供給戸数を整理したのが図1である⁽¹⁾。応急仮設住宅は全国7県で計53204戸が必要とされ、公営住宅等は全国で計19168戸が提供されている。これに対し借り上げ仮設住宅は、全国で計67658戸が活用されており、応急仮設住宅の建設戸数を上回る。宮城県・福島県では応急的住まいの中で最も数が多く、県内の総供給

数の半分以上（宮城は52.0%、福島は57.9%）を占める。被害の大きかった岩手・宮城・福島の被災3県以外でも12850戸がみられ、公営住宅等に匹敵する量である。

民間賃貸住宅の借り上げは過去の震災でも実施されているが（阪神大震災139戸、新潟県中越地震177戸）、応急仮設住宅の建設戸数（阪神大震災48300戸、新潟県中越地震3460戸）に比べて非常に小さいものであり、今回の震災ではこれまでにない膨大な量が供給されて大きな役割を果たしたのが特徴である。

本稿では、このような借り上げ仮設住宅の仕組みと運用・供給の実態について、全般的な整理と課題の考察を行う。

2. 借り上げ仮設住宅の運用手順

今回の震災で借り上げ仮設住宅の戸数が増えた理由としては、従来とは異なる形での運用を行ったことが挙げられる。

(1) 従来型の借り上げの仕組み

借り上げ仮設住宅に関する従来の基本的な手順を概略的に示したのが図2である。震災前に締結していた協力協定に基づいて、震災発生後に都道府県が宅建協会等の業界団体に提供可能な物件情報の提供を要請し（図中①）、借り上げ仮設として入居可能な物件の情報を得る（②）。この情報を借り上げ仮設の利用を希望する市町村に提供し（③）、市町村が被災者に物件リストを示して入居の希望を募る（④）。被災者からの

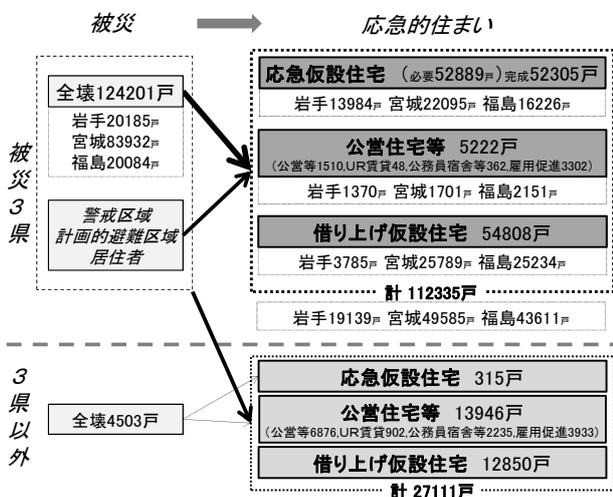


図1 応急仮設住宅等の供給状況

申込は市町村経由で県に伝えられ、要件を満たすかが確認された上で、申込物件に関して県と家主及び被災者との間で賃貸契約が結ばれて(⑤)、被災者が入居する(⑥)形である。

このような対応は東日本大震災でも震災直後から行われている。厚生労働省の3月12日及び19日の通知では、民間賃貸住宅の借り上げで応急仮設住宅を設置することも可能、とされており、国土交通省では借り上げに関して3月16日に各県に検討を依頼している。岩手県では、建築住宅課が3月12日から関係団体と協議を行って物件のリストアップを依頼、提供された空き住戸リスト2909件をとりまとめて、3月28日に各市町村に送付するとともに、災害救助法を所管する地域福祉課へ情報提供している⁴⁾。福島県でも同様の対応が行なわれ、3月16日に宅建協会へ県内5000戸の物件情報提供を要請しており、3月28日にはいわき市で借上げ住宅の募集が開始されている。

しかし図3に示す応急仮設住宅等の供給戸数の推移では⁽²⁾、4月末時点の被災3県での借り上げ仮設住宅の入居戸数は計745戸(岩手14戸、宮城4戸、福島727戸)であり、利用は進まなかったものとみられる。その理由としては、被災後の混乱で市町村及び被災者に情報が十分周知出来なかった、具体の手續や災害救助法上の扱いが明確でなかった⁴⁾、被災者のニーズに合う物件が少なかった(岩手のリストはほとんどが内陸部の物件という⁴⁾)などが想定される。

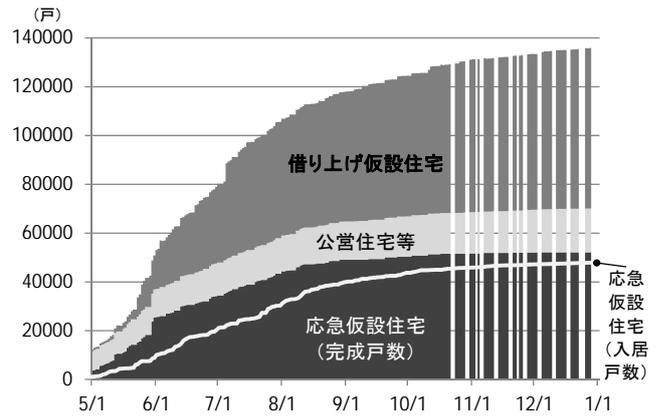


図3 応急仮設住宅等の供給数の推移

(2)特例型の借り上げの仕組み

これに対して厚生労働省は4月30日付の通知で、民間賃貸住宅の借り上げにも災害救助法が適用されて国費負担が行われることや、国費負担となる経費の範囲を具体的に示している。さらに、従来の手順を踏まずに、被災者が自ら探した物件に関しても、県名義の契約に置き換えた上で借り上げ仮設住宅として扱うとしており(一般に「特例措置」などと呼ばれる)、これに基づいて各県での運用がなされた。

この特例措置に関しては、前記の通知が出された4月30日までに既に契約して入居した物件と、5月1日以降に入居しようとする物件の両方が位置づけられている。前者では、既に入居した物件が要件に合致する場合に県との契約に切り替える対応がなされる。後者では、5月1日以降に契約・入居がなされた物件も前者と同様に切り替える形(切替)と、希望物件を申請した上で県の借り上げ契約がなされる形(新規)

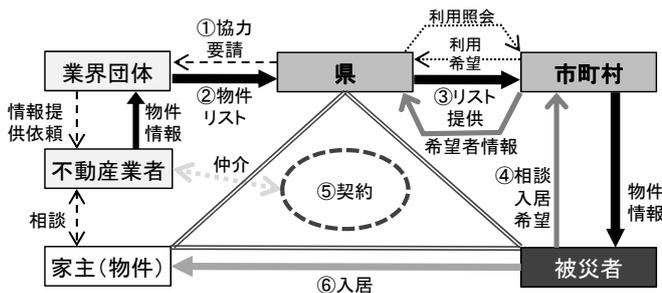


図2 従来型の借り上げ仮設住宅の仕組み

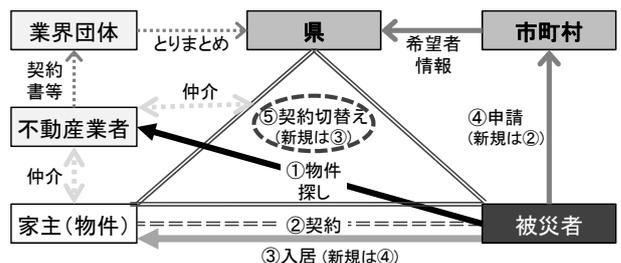


図4 特例型の借り上げ仮設住宅の仕組み

とがみられる。既存の契約が切り替えられる場合には、入居から切り替えまでの期間に個人が負担していた入居時費用や家賃・共益費等を、遡及的に返還する措置も行われている。

この特例措置の手順を概略的に示したのが図4である。「切替」の場合、被災者は不動産業者等を通じて自ら物件を探し(図中①)、家主と賃貸契約を結んで(②)入居する(③)。その上で当該物件を借り上げ仮設住宅とするよう申請を行う(④)。市町村で要件を満たすかが確認された上で、情報及び書類等が県に送られて、県・家主・被災者の三者間での契約に切り替える手続が行われる(⑤)。「新規」の場合は、物件を探して(①)申請を行い(②)、借り上げ契約(③)の後に入居する(④)手順となる。これらの手続において、福島県の事務フローでは、契約書等のとりまとめを業界団体が行うとされている。

この運用によって、仮設住宅として入居する地域及び物件を被災者自ら選ぶことができ、また県による借り上げの手続を待たずに入居が出来るため、借り上げ仮設住宅の利用が増加したと考えられる。実際、福島県の公表データをみると、従来型の手続分は計1648戸なのに対して特例措置分は計23536戸であり⁵⁾、自ら物件を探した上で県への借り上げを求める特例型の場合がほとんどとなっている。

図3で借り上げ仮設住宅の入居戸数の推移をみると、6月上旬頃から数が増えはじめ、7月上旬頃からさらに伸びている。6月上旬からの増加は、運用変更の情報が入居する被災者側及び部屋を貸す家主側双方に広まり、実際に物件が申請されるまでに1ヶ月程度がかかったものと考えられる。7月上旬からの変化は、仮設住宅の完成戸数は6月以降伸びが鈍化しており、建設が進まなかったことで被災者の希望が借り上げ仮設住宅へと移った状況が考えられる。

3. 被災3県での借り上げ仮設住宅

被害の大きかった岩手・宮城・福島の3県における借り上げ仮設住宅の供給実態をみる。

(1) 借り上げ仮設住宅の運用内容

借り上げ仮設住宅は、建設型の応急仮設住宅に準じた扱いとされており、対象者は同じく原則として住家が全焼・全壊又は流失した者⁽³⁾、及び長期に渡り自らの住家に居住できない者とされ、入居期間も原則2年間とされる。

借り上げる住宅の賃料等としては、岩手県と宮城県では、1K~3LDKまでの間取りと、1~4人以上の入居世帯員数に対応する形で、3.2~6.9万円の目安となる月額賃料が示され、この相場の額に2万円を加えたものを上限としている。福島県では原則6万円以下(5人以上世帯は9万円以下)とされる。岩手県・宮城県では共益費も合わせて県が負担する。

入居時費用では、敷金・礼金はなしとされるが、退去時の修繕費・原状回復費として家賃の2ヶ月分、仲介料として家賃0.5ヶ月分、及び損害賠償保険料を県が負担する。また応急仮設住宅での設備と合わせる意味から、ガスコンロ・照明器具・カーテン・エアコン・給湯器の生活必需品がない場合は、整備を行った家主が20万円を限度に費用を請求できるとしている。

なお、県内での借り上げは、岩手県では7月20日、宮城県では12月28日、福島県では10月31日に、それぞれ申込の受付を終了しており、その後は個別に対応する形としている。

(2) 借り上げ仮設住宅の供給状況

被災3県において激甚災害法の告示地域となった市町村(福島県は東京電力福島第一原子力発電所の事故に伴う警戒区域・計画的避難区域含む)について、借り上げ仮設住宅の入居戸数(表中「借上」と応急仮設住宅の建設戸数(同「建設」)を示したのが表1である²⁾⁴⁾⁵⁾⁶⁾。

岩手県の状況

被災した沿岸地域は、元々持ち家が多く民間賃貸住宅が少ない地域であるため(平成17年国勢調査では主世帯の76%が持ち家、民間借家は15%)、ほとんどの市町村で建設型の仮設住宅が上回る。借上型の仮設住宅の約3分の1はその他の市町村であり、内陸部などに移転している状況が想定される。

宮城県の状況

申請した市町村別の集計で従前地と移転先での申請が混ざるとみられるが、仙台市で借上型が建設型の5.4倍、近隣の塩竈市・名取市・多賀城市・岩沼市でも借上型が上回り、民間賃貸住宅の多い都市部及び近郊地域では借上型が多い傾向がみられる。仙台市周辺ではその他の被災市町村からの避難者も多いとの新聞報道もある。石巻市や気仙沼市などの都市でも一定数の借上型が供給されているが、女川町・南三陸町などでは借上戸数は少ない。

福島県の状況

被災前の市町村の住民が入居する戸数であり、供給された地域の特徴は読み取れないが、県公表の資料⁵⁾では、借り上げ仮設住宅は被災した「自罹災住民向け」に計9391戸、原発事故の「避

難住民向け」及び「計画的避難区域」向けに計15793戸となっており、避難者の利用が多い。資料で移転先の市町村が示される従来型の手続での入居(計1648戸)の状況をみると、警戒区域等からの移転先は郡山市417戸(総数の25.3%)・福島市223戸(13.5%)・会津若松市178戸(10.8%)などとなっており、沿岸部から内陸部への移動が中心とみられる。

4. 被災県外での借り上げ仮設住宅の提供

借り上げ仮設住宅は、被災3県からの避難者を対象に全国的にも提供されており、福島県のホームページの情報(2月20日時点)によれば計34の都道府県で実施されている。このうち、避難者の利用が多いと考えられる東日本側で、借り上げ仮設住宅の提供を行っており、実施要綱等の資料で詳細が確認出来た18都道県について、実施の内容を整理したのが表2である⁽⁴⁾。

(1) 対象となる者

対象者は、いずれも3県の被災者が中心で、住宅が全壊・大規模半壊又は流出して居住継続が困難な世帯、及び原発事故に伴い避難指示を受けた世帯などと規定している。福島県の自主避難者も受け入れるが、「避難指示…区域等から避難した者」とされて対象かどうかが明記されない場合、7月14日までに受入れ側の県内に避難している者のみが対象とされる場合、10月11日以降に対象として拡大された場合もある。

(2) 運用の手順

被災3県と同様に、不動産業界団体からの情報提供を受けて都道府県が提示するリストから希望物件を申し込む従来型、自ら物件を探した上で入居前に申請あるいは契約・入居後に名義を切り替える特例型が行われる。その他都道府県が指定する不動産店等を通じて物件を選び申し込む協力店型もみられる。要綱等の記載内容

表1 被災3県市町村での応急仮設住宅の供給戸数

岩手県	借上	建設	宮城県	借上	建設	福島県	借上	建設
宮古市	585	2010	仙台市	8339	1544	福島市	218	0
大船渡市	592	1811	石巻市	6562	7587	郡山市	994	9
久慈市	48	15	塩竈市	398	206	いわき市	2497	189
陸前高田市	125	2168	気仙沼市	1677	3184	白河市	190	140
釜石市	428	3164	名取市	1283	889	須賀川市	523	177
大槌町	129	2146	多賀城市	1404	373	相馬市	326	1000
山田町	308	1990	岩沼市	452	384	南相馬市	3995	2908
岩泉町	17	143	登米市	239	427	鏡石町	127	100
田野畑村	24	186	東松島市	1299	1753	矢吹町	57	85
野田村	88	213	大崎市	425	0	広野町	794	708
その他	1122	138	亶理町	697	1126	楡葉町	1483	1243
計	3466	13984	山元町	760	1030	富岡町	3468	1902
時点	10/7 現在	全戸 完成時	松島町	78	0	大熊町	2503	1286
			七ヶ浜町	223	421	双葉町	1142	764
			湧谷町	52	0	浪江町	3844	2847
			美里町	90	64	新地町	46	573
			女川町	451	1004	川俣町	262	230
			南三陸町	325	1768	葛尾村	194	440
			その他	1035	335	川内村	503	481
			計	25789	22095	飯館村	1600	665
			時点	2/10 現在	全戸 完成時	その他	418	479
						計	25184	16226
						時点	2/20現在	

(注)戸数はそれぞれ以下を示す
 岩手県:当該市町村の域内に位置する住宅の入居(借上)・建設戸数
 宮城県:〔借上〕当該市町村で申請を受け付け決定した住宅の戸数、〔建設〕当該市町村の域内に位置する住宅の建設戸数
 福島県:当該市町村の被災者向けに提供される住宅の入居(借上)・建設戸数

をみると、自ら物件を探して入居前に申請する特例型－新規が主要な手順として位置づけられており、既に契約したものを借り上げる特例型－切替にも対応するとされている。なお北海道や石川県・福井県では、契約切替の場合に家賃等を遡及して負担すると規定している。

(3) 募集の時期

募集の開始時期は様々だが、4月20日から募集を開始している山形県など総じて東北各県の対応が早く、その後関東以遠へと展開していく傾向がみられる。関東各県では終了が8月9月と早い場合もみられ、募集期間が1～2ヶ月と短いところもある。一部の県では、宮城県内での受付終了にあわせる形で、宮城県からの被災者のみ12月28日に先に終了している。被災3県に隣接し避難者の多い山形県では、10月31日で第2次募集を一旦終了し、11月1日からの第3次では、対象物件が少なくなり賃貸住宅の需給バランスに影響が認められた山形市・米沢市・南陽市・高畠町を除く地域に限って募集を継続している。また最初に設定された募集期間の後に、再び募集が行われている山梨県（二期目：1月10日～3月30日）や静岡県（同11月17日～12月28日）もみられる⁽⁵⁾。

(4) 借り上げの内容

入居の期間・期限は、原則は入居日から1年あるいは平成23年度末とした上で、最大2年まで延長するところが多い。延長に関しては「協議の上、更に1年間まで更新できる」などと書かれている。一方で、定期賃貸借契約あるいは一時使用貸借と契約書に明記され、更新はないが再契約は可能とされる場合もみられる。

標準的な世帯（3人程度）が入居する物件の家賃としては、地域事情に応じて6～9万円と幅があり、共益費は家賃込みの場合と別途払われる場合とがある。また駐車場費も含めるところがみられる。入居時の費用では、被災3県と同様に敷金・礼金はなしで「退去修繕費」等2ヶ月分を払う形が多い。仲介料はおよそ0.5ヶ月分、損害保険料も負担する形である。また先に被災3県で述べた、ガスコンロ等の生活必需品の整備費を出す県もあり、その分を一定額内で家賃に加算することを認める、あるいは入居者に入居仕度金相当費として払う形などをとる。

なお、これらの借り上げに要した費用は、受入先の県が立て替えた上で避難元の県への請求を行い、最終的には災害救助法に基づいて国が負担する形となる。

表2 東日本の各県における借り上げ仮設住宅の実施状況

	対象者		運用手順			募集		期間・期限 (最大延長)	都道府県の負担							
	3県被災者	福島自主避難者	従来型	協力店型	特例型新規切替	開始	終了		家賃上限 (3人世帯)	共益費	駐車場費	入居時費用				生活必需品整備費
												退去修繕費	礼金	仲介料	保険料	
北海道	○	○			○	11月22日	1月31日	2年又はH25.3末	7.7万円	家賃込	×	2ヶ月	1ヶ月	1ヶ月	○	×
青森県	○	△ ^{明記なし}	○		○	6月1日	継続	1年(2年)	6万円	○	×	2ヶ月	×	0.5ヶ月	○	×
秋田県	○	○			○	5月30日	12月28日*	H24.3末(2年)	6万円	○	○	2ヶ月	×	0.5ヶ月	○	0.5ヶ月
山形県	○	○		○	○	4月20日	10月31日%	1年(2年)	6万円	○	×	1ヶ月	×	2万円	○	×
栃木県	○	○		○	○	7月1日	9月30日	2年	7万円	家賃込	家賃込	2ヶ月	1ヶ月	0.5ヶ月	○	×
群馬県	○	○			○	8月1日	継続	H24.3末(2年)	6万円	家賃込	家賃込	2ヶ月	×	0.5ヶ月	○	家賃加算可(5千円 ^注)
埼玉県	○	△+	○	○	○	7月15日	8月31日	H24.3末(検討)	6万円	○	×	1ヶ月	×	0.5ヶ月	×	家賃加算可(1万円 ^注)
千葉県	○	○			○	9月1日	継続	2年	7万円	家賃込	×	1ヶ月	×	0.5ヶ月	×	×
東京都	○	○	○		○	6月20日	9月30日	1年(2年)	7.5万円	○	○	2ヶ月	×	0.5ヶ月	○	×
神奈川県	○	○	○		○	8月1日	9月30日	2年	9万円	○	○	2ヶ月	×	0.5ヶ月	×	×
新潟県	○	○	○		○	7月1日	12月28日*	H24.3末(2年)	6万円	家賃込	家賃込	2ヶ月	×	×	×	×
石川県	○	○			○	10月19日	12月28日*	2年	6万円	○	×	2ヶ月	×	0.5ヶ月	○	家賃加算可(1万円 ^注)
福井県	○	○	○		○	11月1日	12月28日	2年	6万円	○	×	2ヶ月	1	0.5ヶ月	○	×
山梨県	○	○			○	9月30日	10月31日 ^注	1年(2年)	6万円	家賃込	家賃込	実費	1ヶ月	0.5ヶ月	○	入居仕度金0.5ヶ月
長野県	○	△ ^{10/11~}			○	7月15日	3月31日	2年	6.5万円	家賃込	×	2ヶ月	×	0.5ヶ月	○	×
岐阜県	○	○			○	11月1日	2月29日	2年	8.8万円	家賃込	×	2ヶ月	×	0.5ヶ月	○	家賃加算可(上限内)
静岡県	○	○			○	7月12日	9月30日 ^注	2年又はH25.9末	8万円	家賃込	家賃込	2ヶ月	×	0.5ヶ月	○	入居仕度金0.5ヶ月
愛知県	○	○			○	11月1日	12月28日*	H24.3末(2年)	8万円	家賃込	×	2ヶ月	×	0.5ヶ月	○	家賃加算可(上限内)

凡例：+7/15以降に避難してきた者は対象外

*宮城県分のみ終了、%以降も一部地域を除き継続、**その後二期目の募集も実施

5. まとめと課題

以上より、民間賃貸住宅の借り上げによる応急仮設住宅の提供では、次の特徴がみられた。

- 〈1〉物件リストに基づいて入居を受け付ける従来型の方式は十分に機能しなかった。
- 〈2〉被災者が自ら探した住宅についても特例的に認めたことにより利用が増えた。
- 〈3〉被災県内では賃貸住宅ストックのある都市部及び近郊地域で主に利用された。
- 〈4〉広域的な避難者の受け入れのため被災県以外でも広く物件が提供された。

借り上げをはじめとする応急仮設住宅等の供給は、これまでにおおそ完了したとみられるが、入居者が復興住宅に移れるようになるにはまだまだ時間がかかると思われ、この先長期化していくであろう仮設住宅での生活を、どのように安定・向上させるかは大きな課題である。多くの人が集まって暮らす建設型の仮設住宅とは異なり、借り上げ仮設住宅の場合は被災者が従前の居住地を離れて分散しているため、支援の届きにくい。生活及び住宅の再建のための情報提供や相談対応を行い、被災地復興に向けた協議や合意を適切に進める意味からも、支援・連絡体制の構築が必要である。

また、借り上げ仮設住宅の賃貸契約は2年とされており、期間終了後の扱いが課題となる。期限が来たからといって退去を求められても、移る先がないのであれば問題である。応急仮設住宅としての契約を延長する対応や、入居した賃貸住宅をそのまま災害公営住宅等としての位置づけに移行させて引き続き住めるようにする形なども、検討されなければならない。

さらに、将来起きうる震災後の対応で、借り上げ仮設住宅をどのように活用するかの検討も重要である。今後は人口が減少し民間賃貸住宅の空き家は増えるが、今回の従来型の対応にみ

られたように、提供しうる物件の登録等を求めても必要な数量やニーズに見合った物件が出てくるとは限らない。一方で特例型のような形で被災者の自助努力に任せた方が物件は確保しうるが、手間や負担は大きいと思われ、高齢者等の社会的弱者が自ら確保するのは難しい。今回の震災での実態と課題を分析した上で、仮設住宅の建設と借り上げの供給策の判断方法や、借り上げの適切な手順等の検討が求められよう。

補注：

- (1) 凶中及び以降で挙げる数値は参考文献¹⁾²⁾³⁾等の公表資料に基づくものであるが、被害及び避難等の数は膨大でかつ広域に渡るため、これらの公表資料でも未確認の部分があるとされている。
- (2) 国土交通省住宅局住宅生産課の「応急仮設住宅等の確保状況」の情報(4月29日より原則毎日更新)による。日付は数の把握時点であり、実際の完成・入居日と異なる場合も想定される。
- (3) 今回の震災では、大規模半壊・半壊の世帯や長期間自宅に戻れない世帯等も対象とする運用がなされている。
- (4) 各都道府県のホームページ等掲載の情報に基づく。なお必要な情報が掲載されていない場合もあり、確認が十分取れていない項目も一部含まれる。
- (5) 入手した情報に基づいて便宜上別の「期」として記しているが、期間が延長されるなどして期間も募集が継続している場合も想定される。

主要参考文献：

- 1) 警察庁緊急災害警備本部：平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置、平成24年2月20日
- 2) 国土交通省住宅局：応急仮設住宅着工・完成状況、平成24年2月20日
- 3) 東日本大震災復興対策本部：民間賃貸住宅の借り上げによる応急仮設住宅への入居戸数の推移、平成24年2月16日
- 4) 岩手県県土整備部建築住宅課：東日本大震災津波対応の活動記録(更新版)～岩手県における被災者の住宅確保等のための5か月間の取組み、平成23年11月30日
- 5) 福島県災害対策本部：応急仮設住宅・借上げ住宅・公営住宅の進捗状況(東日本大震災)、平成24年2月20日
- 6) 宮城県土木部住宅課：宮城県復興住宅計画、平成23年12月